



Métropoles

13 | 2013

« *Peupler* la ville : les politiques de gentrification et bien d'autres choses encore... »

De la ségrégation raciale à la « ségrégation compétitive » à Austin, Texas : les outils d'aménagement au service de politiques de peuplement ?

Marie Le Guen



Édition électronique

URL : <http://metropoles.revues.org/4758>

ISSN : 1957-7788

Éditeur

ENTPE - École Nationale des Travaux
Publics de l'État

Référence électronique

Marie Le Guen, « De la ségrégation raciale à la « ségrégation compétitive » à Austin, Texas : les outils d'aménagement au service de politiques de peuplement ? », *Métropoles* [En ligne], 13 | 2013, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://metropoles.revues.org/4758>

Ce document a été généré automatiquement le 30 septembre 2016.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

De la ségrégation raciale à la « ségrégation compétitive » à Austin, Texas : les outils d'aménagement au service de politiques de peuplement ?

Marie Le Guen

« Every technical task involves a decision... about
what counts »¹

(Sandercock, 2004, p. 136)

- 1 Après des décennies de marginalisation au profit des banlieues (*suburbs*) et des nouvelles centralités périphériques (*edge cities*), les centres-villes (*downtowns*) connaissent une « renaissance » et reprennent une position significative au sein des dynamiques démographiques et économiques états-uniennes. Ils sont promus comme réponse aux défis posés par l'étalement urbain, par le biais de leur densification. Ils servent aussi de vitrine identitaire et de lieu privilégié d'investissement(s) pour s'imposer dans la compétition intra et inter-métropolitaine, en captant les flux de capitaux et de population.
- 2 Le retour des centres-villes sur la scène économique est étroitement lié aux « retours en ville » (Bidou-Zachariasen, 2003), ces mouvements de population vers les espaces urbains centraux entraînant des processus de gentrification. Dans son acception originelle (Glass, 1964), le terme « gentrification » désigne les processus par lesquels des quartiers centraux ou péri-centraux, anciennement populaires, se voient profondément transformés : socialement, par l'arrivée de nouveaux habitants appartenant aux classes supérieures et moyennes ; physiquement, par la réhabilitation du bâti. Cette définition a été élargie à d'autres processus de « revitalisation » des centres urbains dégradés et d'« élitisation » des villes (Authier et Bidou-Zachariasen, 2008), concernant de nouvelles populations et de nouveaux espaces (*new-build gentrification* ; Rérat *et al.*, 2010).

- 3 Le contexte de compétition accrue entre les territoires pour capter les diverses ressources mobiles a érigé l'attraction des catégories sociales moyennes (Launay, 2011) et supérieures, puis des « classes créatives », en enjeu fort du développement urbain, voire en moteur de la croissance urbaine (Florida, 2002 ; Peck, 2005). Symptomatique du tournant néolibéral des « nouvelles politiques urbaines » et de leurs priorités élitaires (*elite-driven priorities* ; Swyngedouw *et al.*, 2002), la gentrification a pu être considérée comme une « stratégie urbaine globale » (Smith, 2003). Cette tendance à la standardisation des politiques locales conduit à envisager leur potentielle dépolitisation, sans pour autant invalider la recherche d'idéologies émergentes (et sous-jacentes) des politiques territoriales, non partisans. Ces idéologies peuvent être explorées à partir des cultures expertes, notamment au travers des instruments et des outils de régulation qu'elles produisent ou utilisent (Arnaud *et al.*, 2005). Car, comme le suggère la citation en exergue, même les tâches les plus techniques acquièrent une dimension sociale, car elles présupposent des décisions et des hiérarchisations portant sur les espaces urbains, ainsi que sur les populations qui les habitent.
- 4 Le concept de « ségrégation compétitive » est proposé ici pour rendre compte de plusieurs aspects saillants de la géographie du peuplement d'Austin et des politiques qui influencent cette répartition. Opératoire à trois niveaux, il désigne d'abord un état de fait, à savoir le processus en cours de compétition entre plusieurs populations pour résider dans les espaces centraux. Il implique ensuite une relation de causalité entre les politiques contemporaines d'aménagement, dites « de compétitivité », et la répartition de la population. Enfin, sur le plan du discours, il traduit une forme de justification de la ségrégation socio-spatiale, mettant en avant les critères de compétitivité économique et participant à leur glissement des territoires aux populations, ce qui entraîne une recomposition théorique des catégories de population.
- 5 L'histoire du peuplement d'Austin, capitale de l'État du Texas, s'ancre dans une longue tradition de planification urbaine, dont l'impact durable apparaît assez paradoxal pour une ville où les outils d'aménagement du territoire sont extrêmement contraints par la législation de l'État texan, farouche défenseur de la liberté individuelle et de son corollaire politique : le laisser-faire. La ville d'Austin fait figure de cas d'école pour penser la théorie de la classe créative (« *poster child for the creative class argument* » ; McCann, 2007 : 190) de R. Florida qui fonde le dynamisme économique urbain sur les « 3T », technologie, talent et tolérance (Florida, 2002)². Austin connaît une croissance économique et démographique rapide (465 000 habitants en 1990, 790 000 en 2010), et plus encore à l'échelle de l'aire métropolitaine (846 000 en 1990, 1 716 000 en 2010).
- 6 La ville est passée d'une situation de ségrégation raciale planifiée à une situation de « ségrégation compétitive », opérée par des processus de gentrification spontanés mal encadrés, voire facilités, par les politiques d'aménagement. Nous proposons d'étudier la relation complexe entre les politiques d'aménagement et la distribution spatiale des populations, dans un contexte de tension entre agenda économique d'attractivité et préoccupations sociales de cohésion au sein de l'aire urbaine d'Austin (Le Guen, 2012). Tout d'abord, l'histoire de la planification territoriale nous renseignera sur les instruments mis en œuvre pour agir plus ou moins directement sur la répartition de la population. Puis, l'analyse de la situation actuelle de crise du logement permettra d'identifier les glissements théoriques et pratiques affectant la catégorisation des populations. Enfin, après avoir évalué l'arsenal des outils disponibles pour conduire des politiques de logement abordable³, nous considérerons le cas de l'*Alley Flat Initiative* (AFI)

qui vise à créer des logements abordables en densifiant les tissus pavillonnaires des quartiers péri-centraux. Portée par une association réunissant des segments particulièrement actifs de la société civile, cette initiative est révélatrice des problèmes clés des politiques de peuplement contemporaines⁴.

1. La planification urbaine à Austin : outil d'une ségrégation sans fin ?

- 7 Depuis ses débuts, l'histoire de la planification urbaine à Austin est étroitement liée à la question de la répartition de la population, même si son influence est devenue plus indirecte dans la période contemporaine.

1.1 La ségrégation raciale au début du XX^e siècle : une division entre l'Est et l'Ouest

- 8 Lors de sa fondation, en 1836, la ville était « racialement intégrée, du moins spatialement parlant » (Moore et Wilson, 2009 : 2632), au sens où les populations blanche et noire vivaient à proximité l'une de l'autre. Juste après la fin de la guerre civile, deux des premières communautés d'esclaves libres à l'Ouest du Mississippi se sont installées à Austin. Toutefois, le premier instrument de planification mis en œuvre, un plan général (*comprehensive plan*), comportait un objectif de ségrégation raciale assumé. À la demande des leaders politiques de la ville, le plan de 1928 a instauré la ségrégation raciale de part et d'autre de l'*East Avenue* (actuelle autoroute inter-États, *Interstate Highway 35*, IH 35 ; cf. Figure 1, croquis de localisation) qui constituait alors la limite orientale de la ville. Le problème et sa résolution sont ainsi formulés par les auteurs du plan :
- 9 Afin de déjouer l'interdiction du zonage de ségrégation, décrété anticonstitutionnel par la Cour Suprême en 1917 par l'arrêt *Buchanan v. Warley*, le zonage des infrastructures et des services d'eau et d'électricité a servi de politique d'incitation, par le biais d'un traitement inéquitable entre races assez coercitif dans les faits. Concrètement, le plan a été mis en œuvre en refusant de fournir infrastructures et services publics aux Afro-Américains puis aux Hispaniques qui souhaitaient s'installer à l'ouest de l'*East Avenue* ou, s'ils y habitaient déjà, en interdisant l'accès aux infrastructures réservées aux Blancs. Parallèlement, les équipements réservés aux minorités étaient implantés à l'est, avec un niveau de service inférieur (Humphrey, 1997). La communauté afro-américaine s'est regroupée à l'est de l'IH 35, au nord de la 7^{ème} rue, et la communauté hispanique au sud de cette dernière. Il a ainsi été fait usage d'un outil d'aménagement apparemment technique pour atteindre un objectif politique et idéologique de ségrégation raciale.
- 10 Cette ségrégation a ensuite été doublée d'une disparité économique et fonctionnelle, car c'est au-delà de cette même limite orientale que les industries polluantes et les équipements urbains sources de nuisances (*unrestricted uses*) ont été implantés, en conformité avec le plan de zonage de 1931. Le traitement inégal des races et des espaces a été planifié et mis en œuvre au travers d'un code technique portant sur les infrastructures urbaines et d'une stratégie de localisation des sources de nuisances qui, elles, pouvaient faire l'objet d'un zonage. Ces instruments d'aménagement ont créé et orienté les mouvements de population, dessiné un espace de relégation double et

ségrégué durablement l'espace et la société d'Austin. On peut donc affirmer que l'aménagement a été mis au service d'une véritable politique de peuplement.

- 11 Par la suite, Austin a bénéficié de la crise économique des années 1930 en devenant une « *New Deal town* » (Orum, 1987). Le programme de développement économique de la ville, impulsé par le *New Deal* a incidemment contribué à élargir le fossé entre les deux parties de la ville. Au tournant des années 1940, la construction d'une série de barrages sur le Colorado, au beau milieu du pittoresque *Hill country* situé à l'ouest d'Austin, au-dessus de l'aquifère Edwards, a fait naître un paysage de lacs au cœur des collines, qui accueille depuis les résidences des populations les plus aisées. La régulation du débit du fleuve a par ailleurs permis le développement économique plus intense de la partie Est de la ville, jusqu'alors sujette aux inondations, en apportant l'énergie nécessaire aux industries. En contribuant à l'aménagement de deux milieux distincts dans les parties orientale et occidentale de la ville, et en accentuant leurs traits caractéristiques, les grands travaux du *New Deal* ont consolidé la dichotomie économique, fonctionnelle et sociale entre les parties Est et Ouest d'Austin.

1.2 Le mouvement environnementaliste et le creusement des disparités

- 12 Alors qu'elles étaient menées au nom de la protection de l'environnement, les tentatives contemporaines de planification territoriale ont encore renforcé cette dichotomie existante, du fait de la concentration des batailles environnementales sur la partie occidentale de la ville, surplombant l'aquifère Edwards.
- 13 Depuis les années 1950, une coalition de croissance (*growth machine* ; Molotch, 1976), menée par la Chambre de commerce, avec l'appui du Conseil municipal, a entrepris de dynamiser la croissance de la ville plutôt atone, qui reposait jusqu'alors uniquement sur les fonctions administratives et universitaires. En attirant des industries légères (informatique, fabrication de composants électroniques, etc.) qui ont essaimé en périphérie de la ville, cette coalition est parvenue à faire d'Austin un pôle de l'industrie de haute technologie (Engelking, 1996).
- 14 Or, face à l'accélération du développement industriel et urbain dans l'Ouest d'Austin, les mouvements environnementalistes locaux se sont progressivement rassemblés et renforcés, jusqu'à s'imposer dans le paysage politique et former une « *green machine* » dans les années 1990 (Swearingen, 2010). Fédérés au sein de l'Alliance *Save Our Springs* pour la protection des ressources hydrologiques de l'aquifère Edwards et de la salamandre *Euryce Sosorum*, espèce en danger emblématique, les environnementalistes ont imposé l'adoption en 1992 de l'arrêté S.O.S. qui protège l'aquifère. Il agissait sur la densité du bâti en limitant la surface imperméabilisable⁶, en n'autorisant les constructions que sur des lots de plus d'un acre (soit plus de 4000 m²) et en réglementant les activités polluantes dans la zone occidentale d'Austin.
- 15 Impulsée par la mobilisation de *Save Our Springs* (Swearingen, 2010), et succédant à une longue domination des intérêts économiques au sein du Conseil municipal, la victoire des environnementalistes aux élections municipales de 1997 a profondément renouvelé l'approche des politiques d'aménagement. Le nouveau Conseil s'est alors donné pour tâche de moderniser la planification de la croissance et de durcir l'arrêté S.O.S., face aux multiples campagnes de sape menées à chaque session législative de l'État texan pour

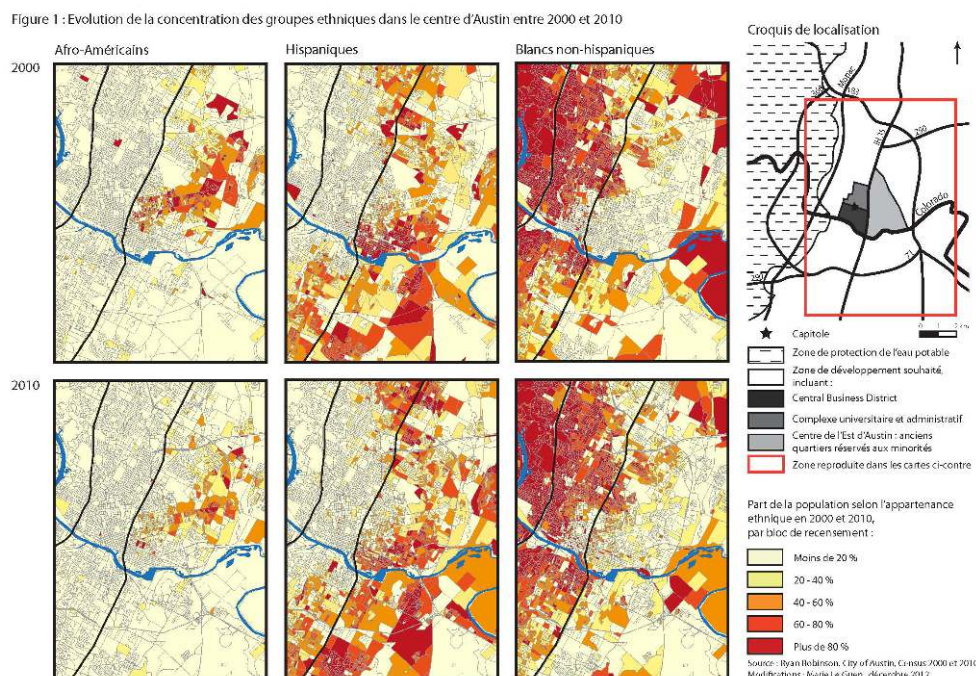
protéger les promoteurs des règlements contraignants de la municipalité d'Austin. À cet effet, la *Smart Growth Initiative* de 1999 a délimité une zone de développement souhaité incluant le centre-ville et l'Est d'Austin tandis que la partie Ouest de la ville était classée en zone protégée au nom de la conservation de l'eau potable de l'aquifère Edwards (cf. Figure 1, croquis de localisation). Le zonage imposé sur cet espace de réserve interdisait la construction de formes denses de développement et les prix du terrain limitaient la possibilité de construire des maisons individuelles qui soient bon marché. Cependant, du fait des stratégies de contournement des promoteurs soutenues par les élus texans et d'une multitude de procès qui lui ont été intentés, la *Smart Growth Initiative* n'est pas parvenue à stopper le développement de cette zone. Cet outil d'aménagement à visée écologique y a cependant rendu les développements immobiliers plus coûteux, accentuant l'écart entre les prix du logement et renforçant ainsi la polarisation sociale de la ville.

1.3 Renaissance du centre-ville et renversement des valeurs spatiales

- 16 Bien que l'impact de la *Smart Growth Initiative* ait été limité sur le plan écologique au-dessus de l'aquifère Edwards, il a en revanche été décisif sur la zone de développement souhaité (McCann, 2008). Conformément à cette politique, les pouvoirs publics ont entrepris de redonner au centre-ville son dynamisme économique perdu au profit des banlieues, en partenariat avec des acteurs privés et notamment la *Downtown Austin Alliance* qui regroupe les entrepreneurs du centre-ville et ce, au moyen d'incitations financières, de partenariats publics-privés et de programmes d'urbanisme valorisant les espaces publics. Le centre-ville a ainsi connu une renaissance spectaculaire, marquée par la transformation des friches industrielles et terrains vacants qui le mitaient en tours de bureaux et d'habitation. Une *skyline* spectaculaire et des trottoirs animés ont marqué ce retour de la mixité fonctionnelle dans le centre-ville. En revanche, la mixité sociale n'a pas été favorisée, le développement essentiellement vertical du centre-ville poussant les prix de la construction, et donc du logement, dans des sphères inabordables pour la plupart de la population, avec des prix, rapportés à la surface, deux fois supérieurs à la moyenne d'Austin (Charles H. Heimsath cité in Hudgins, 2012). Entre 2000 et 2010, la population du centre-ville s'est accrue de 40 % contre 20 % pour l'ensemble de la ville, ce qui a entraîné des processus de *new-build gentrification*, la régénération d'une aire donnée augmentant « l'attractivité des zones environnantes dans lesquelles un phénomène de remplacement peut avoir lieu à travers "l'ombre portée des prix" (effet d'éviction indirecte à travers l'inflation des prix du terrain et de la propriété) »⁷ (Davidson et Lees, cités in Rérat *et al.*, 2010).
- 17 On peut ainsi affirmer que les outils d'aménagement mis en œuvre depuis plus d'un siècle expliquent en grande partie les disparités socio-spatiales actuelles et ont contribué à créer un problème en termes de peuplement : une « ville divisée » (R. Robinson, cité in Long, 2009 : 215) ou « deux Austin » (Houston, 2011). Mais les politiques les plus récentes viennent remanier cette situation héritée, en provoquant de nouveaux mouvements de population, qui affectent particulièrement la localisation des ethnies minoritaires.

2. Les enjeux contemporains du peuplement et la recomposition des catégories de population

Figure 1. "Evolution de la concentration des groupes ethniques dans le centre d'Austin entre 2000 et 2010"



- 18 Les politiques de développement menées à Austin ont eu un fort impact démographique sur le centre-ville d'Austin, qui s'est répercuté sur les prix du logement et, par suite, a engendré de nouveaux mouvements de population. La gentrification des quartiers péricentraux d'Austin s'est enracinée dans un terreau favorable suite au renversement des valeurs de ces espaces. Néanmoins, le repli de certaines populations issues des classes moyennes sur les quartiers autrefois indésirables de l'Est d'Austin s'explique aussi par la hausse générale des prix du logement à l'échelle de l'aire urbaine. Les glissements géographiques des enjeux du peuplement entraînent des recompositions significatives des catégories de population, qui influencent en retour les politiques menées.

2.1 Compétitivité du centre et compétition pour les espaces péricentraux : la gentrification de l'Est d'Austin

- 19 La ségrégation raciale et la coupure symbolique et matérielle de l'IH 35 avaient maintenu les prix du logement à l'Est artificiellement bas. La nouvelle valeur économique et symbolique du centre-ville a drainé un flux de population, issue de la classe moyenne, vers l'Est d'Austin qui offrait une proximité immédiate aux emplois, commerces, restaurants et animations du centre-ville. Les prix de l'immobilier de l'Est d'Austin sont vite apparus très abordables comparativement. Le phénomène de gentrification déplace des populations caractérisées à la fois par leur pauvreté et par leur appartenance ethnique. Les deux caractéristiques sont particulièrement liées : le taux de pauvreté par

ethnie était en 1999 de 18,1 % pour les Hispaniques, de 18 % pour les Afro-Américains, contre 6,9 % pour les Blancs non hispaniques, tandis que ce taux s'établissait à 11,1 % en moyenne pour l'aire métropolitaine, la MSA.

- 20 Toutefois, les quartiers de l'Est d'Austin sont aussi effectivement devenus plus attractifs du fait de la mobilisation d'associations hispaniques militantes comme PODER (*People Organized in Defense of the Earth and Her Resources*) pour améliorer leur environnement et se protéger des industries et infrastructures urbaines les plus polluantes ou dangereuses. Agissant dans la même période que le mouvement environnementaliste à l'ouest, mais de manière complètement séparée (Tretter, 2012), ces associations sont parvenues à faire fermer un dépôt d'hydrocarbures en 1993, un centre de recyclage en 1997, une usine de retraitement des eaux usées en 2006 et la centrale thermique de *Holly Street* en 2010. Combinées aux mesures de protection des parties occidentales de la ville, ces évolutions ont créé les conditions idéales pour alimenter la gentrification de l'Est d'Austin, soit « une série de changements macro-scalaires qui ont soudainement donné un cachet très différent à l'Est d'Austin en termes d'attractivité pour le marché⁸ » comme l'analyse R. Robinson, le démographe de la ville (Robinson, 2011).
- 21 La gentrification s'est traduite dans le tissu urbain par un boom des permis de construire et de rénover, ce qui signale un renouvellement massif du parc de logements, particulièrement depuis le tournant des années 2000 où la gentrification s'est intensifiée (Mathon, 2006). Cela s'est répercuté, du point de vue économique, par la hausse du montant des taxes sur la propriété, alors même que les taux d'imposition avaient tendance à baisser (BBC Research and Consulting, 2009). La traduction démographique la plus notable réside dans la recomposition du paysage ethnique de l'Est d'Austin, avec une diminution très forte de la population afro-américaine et un accroissement de la population blanche non hispanique (cf. Figure 1, cartes).
- 22 L'évolution de la composition ethnique de l'Est d'Austin n'est pas une nouveauté en soi. Depuis le milieu des années 1980, on observait un départ des classes moyennes afro-américaines vers la périphérie, ce qui a eu tendance à paupériser les communautés restantes. Mais les chiffres du dernier recensement ont révélé un changement plus rapide et plus profond que les responsables politiques ne le pressentaient (Robinson, 2011). Bien que la population soit en cours de diversification, les tendances au sein des groupes ethniques minoritaires apparaissent remarquablement homogènes, avec une généralisation de l'éloignement par rapport au centre généralisé. La communauté afro-américaine a diminué, passant de 12 % de la population d'Austin en 1990 à 7,5 % au recensement de 2010. Les chiffres au niveau du comté de Travis et de la MSA montrent pour leur part une présence renforcée de cette population en périphérie de l'aire urbaine. La population hispanique, elle, continue de croître (23 % à 35 % de la population à l'échelle de la ville), mais a tendance à se concentrer dans des *barrios*. Le cœur historique du bas *East Austin* subit le plus fortement les effets de la gentrification, tandis que les quartiers plus septentrionaux de *Dove Springs* et de *St. Johns* ont vu passer la part de leur population hispanique, respectivement, de 45 % à 80 % et de 35 % à 70 % entre 1990 et 2010.
- 23 L'afflux de population blanche a créé une situation inédite de mixité ethnique dans l'Est d'Austin et s'est accompagnée d'une élévation du revenu familial médian, donc d'une plus grande mixité sociale. Mais, cette mixité sociale pousse au départ les populations les plus pauvres, conduisant à terme à un nouveau cycle d'homogénéisation sociale et ethnique. En l'absence d'impôt sur le revenu, les impôts texans reposent entièrement sur les taxes

de propriété et font de la valorisation de l'immobilier une menace pour l'équilibre socio-économique des quartiers. L'évaluation des taxes se fait à l'intérieur de districts à partir du montant des dernières ventes. Les taxes peuvent donc s'élever rapidement si une propriété vétuste est achetée à bas prix, rasée, puis reconstruite aux standards contemporains, avec une plus grande surface (souvent en ajoutant un étage par rapport au gabarit traditionnel des bungalows de plain-pied qui caractérise ces quartiers). Les propriétaires, dont le salaire reste fixe (pension de retraite, handicap) ou bas (services, commerces, restauration...), ne peuvent faire face à cette brusque montée des taxes. Ce déterminant structurel explique l'accélération du processus de gentrification qui s'entretient mécaniquement. En conséquence, ce processus acquiert une double dimension à souligner : non seulement il filtre les populations arrivantes par le haut en augmentant le prix d'accès au marché local de l'immobilier, mais il filtre aussi les populations restantes par le bas, en renchérissant le coût de leur maintien sur place.

- 24 L'iniquité dénoncée par les activistes locaux et certains universitaires est d'abord d'ordre historique : elle réside dans l'impossibilité pour les populations pauvres de se maintenir dans un quartier où elles avaient pourtant été forcées de s'implanter pendant plusieurs générations et où elles avaient tissé des liens communautaires particulièrement forts (Almanza *et al.*, 2003 ; Mueller et Dooling, 2011). Ensuite, si les propriétaires peuvent bénéficier du prix de revente relativement élevé de leur bien pour en acquérir un autre, ils doivent cependant, tout comme les locataires qui n'ont pas cet avantage, déménager plus loin en périphérie comme l'exprime si bien l'expression commune « *drive 'till you qualify* », que l'on peut traduire par « roule jusqu'à ce que tu trouves »⁹. Il s'agit bien d'un déplacement sous contrainte économique qui prive les populations des avantages de la centralité au moment où ces derniers sont redécouverts par d'autres. Le schéma géographique des disparités a donc évolué, mais une iniquité socio-spatiale et ethnique demeure, bien que plus éclatée et moins visible.

2.2 La crise du logement abordable, conséquence des politiques d'attractivité ?

- 25 Les mouvements de gentrification sont amplifiés par la hausse globale des prix que connaît le marché immobilier d'Austin. Longtemps, l'attractivité d'Austin s'est fondée sur ses aménités environnementales et culturelles exceptionnelles, par rapport à un coût de la vie particulièrement bas. Mais ces avantages s'érodent du fait même de cette attractivité, à commencer par le coût de la vie qui pâtit de l'inflation des prix du logement. En 1999, l'alarme est sonnée par une coalition de chercheurs, de représentants d'administrations, d'organisations à but non lucratif et d'entreprises privées dans le domaine du logement, qui publie le rapport « *Through the Roof* », désignant les prix du logement qui « crèvent le plafond » (Community Action Network, 1999). Pour expliquer la situation critique du logement, le rapport identifie les facteurs suivants :

- la croissance démographique rapide,
- l'inégalité croissante entre les salaires,
- le taux extrêmement faible de vacance du parc de logements (3 %),
- la faible proportion de logements multifamiliaux (maisons jumelles, en bande, petits collectifs...),
- l'écart croissant entre les prix du logement et les salaires
- et la perte de ressources fédérales (-70 % entre 1978 et 1999).

- 26 La crise du logement abordable s'explique par la structure du parc immobilier, qui reflète l'importance de l'idéal culturel de la maison individuelle. Mais elle apparaît aussi nourrie par la croissance économique et démographique d'Austin.
- 27 Malgré la mise en place d'une politique de *SMART housing*¹⁰ dédiée au logement abordable au lendemain de la publication du rapport, la situation a empiré et poussé la mairie à commander, dix ans plus tard, une étude globale du marché de l'immobilier qui exprime les mêmes inquiétudes (BBC Research and Consultants, 2009). Si, lors de la décennie précédente, les prix moyens de l'immobilier ont crû de 70 %, la décennie 2000 confirme et aggrave la tendance avec une croissance de 85 %. Par exemple, le prix médian d'une maison individuelle est passé de 130 000 \$ en 1998 à 240 000 \$ en 2008. Les prix locatifs sont également tirés à la hausse. Dans le domaine de la location, seules 4 % des unités du marché locatif sont accessibles aux personnes pauvres (gagnant moins de 20 000 \$ par an). Si tous les segments du marché sont concernés, les difficultés sont les plus aiguës pour les segments inférieurs du marché. Sur le front de l'accession à la propriété, seuls 10 % des salaires apparaissent suffisants pour acheter un logement au prix médian à Austin. Et ce, alors que le taux de propriétaires est déjà relativement faible avec 46 % des ménages possédant leur logement, contre 65 % au Texas et 68 % pour l'ensemble du pays. La propriété devient donc de moins en moins accessible aux ménages des classes moyennes.
- 28 Le caractère général de la crise du logement abordable est illustré par le fait que les salaires ont crû trois fois moins vite que les prix de l'immobilier entre 2000 et 2009. Une mouvance anti-croissance revivifiée impute cette crise aux politiques de développement économique menées par la ville (Long, 2010). La thèse de la classe créative prend d'ailleurs en compte la hausse des prix du logement comme externalité négative des stratégies créatives, mais sans s'étendre sur les remèdes (Long, 2009 ; Peck, 2005).
- 29 Le rôle des politiques d'attractivité dans la crise du logement participe d'un cercle vicieux. La crise du logement entraîne certes d'elle-même la hausse des prix du logement, par le déséquilibre existant entre l'offre et la demande. Mais la méfiance croissante vis-à-vis des politiques de développement économique et d'aménagement menées par la ville participe à cette hausse, en venant enrayer le système d'aménagement. La crispation des riverains et des associations de quartier autour de chaque projet immobilier occasionne de nombreuses et longues batailles dans la chambre du Conseil municipal, qui renchérissent d'autant le prix des développements immobiliers. La crise du logement abordable représente donc à la fois un facteur aggravant le processus de gentrification et une preuve à charge contre les politiques de croissance. Les débats politiques sont polarisés autour de ces questions, entraînant des recompositions des catégories de population utilisées dans les discours politiques qui manifestent l'apparition de nouvelles fractures socio-spatiales à Austin.

2.3 Recompositions socio-spatiales et catégorielles du peuplement

- 30 La première recomposition a trait au bouleversement du schéma spatial des disparités. Tandis que la dichotomie ethnico-sociale Est-Ouest commence à s'effacer, un gradient centre-périphérie se dessine. C'est une logique nouvelle dans le contexte américain où les banlieues résidentielles (*suburbs*) se sont développées autour de la valorisation de l'espace naturel et de la maison individuelle, ne faisant pas, au départ, de la distance au centre un critère socio-économique pertinent (Maumi, 2008). Cette mise à distance pose, pour les

populations les plus pauvres, un problème de vulnérabilité aux variations du coût du transport et un risque d'isolement. La localisation périphérique devient un critère pertinent et discriminant, non pas de manière absolue, mais en fonction des revenus des populations qui y vivent. Cela rend nécessaire la recherche de nouveaux critères d'identification des populations défavorisées et de nouvelles politiques capables d'agir aux marges de l'aire urbaine qui concentrent les enjeux environnementaux et sociaux.

- 31 Les fondements théoriques des politiques d'attractivité entraînent pour leur part une recomposition des lignes socio-spatiales du peuplement avec une dualisation de la société à partir des critères professionnels et culturels élitaires de la « classe créative », par opposition aux emplois de service peu rémunérateurs. Toutefois, cette binarité du discours masque la complexité intrinsèque à la classe créative dont Austin est un exemple parlant, cette ville ayant servi de modèle aux théories de R. Florida. Le cas d'Austin montre que l'attractivité met en péril « l'écologie fragile de la créativité elle-même » (R. Florida, cité par Peck, 2005 : 746) en renchérissant le coût de la vie des individus créatifs, mais majoritairement pauvres, comme les musiciens qui animent chaque soir les 200 scènes d'Austin, autoproclamée « capitale mondiale de la musique live » en 1991 (Grodach, 2011). La revitalisation du centre-ville a poussé des restaurants et scènes musicales emblématiques de l'histoire d'Austin à se déplacer ou à fermer et menace la spécificité identitaire et culturelle d'Austin, synthétisée en 2000 par le slogan « *Keep Austin Weird* » ou « conservons la bizarrerie d'Austin » (Long, 2010). Une ligne de partage apparaît non seulement entre les individus créatifs et ceux appartenant à la population active classique, mais aussi à l'intérieur de la classe créative, en fonction des revenus, et entre créatifs « producteurs » et créatifs « consommateurs » de culture locale. Cette fracture reflète une autre ligne de recomposition, autour du critère d'appartenance locale.
- 32 Cette dernière ligne de recomposition prend sa source dans la mouvance anti-croissance qui irrigue la société d'Austin. La création de nouvelles infrastructures énergétiques ou de traitement des eaux, ainsi que les incitations à l'implantation du circuit de Formule 1 et d'entreprises comme Facebook et Apple, font l'objet d'âpres contestations, toutes étant perçues comme des vecteurs de la croissance démographique effrénée mettant en danger la qualité de vie des habitants actuels au profit de futurs habitants. La figure en partie mythique de « l'étranger venu de Californie » (Long, 2010) cristallise l'amertume produite par la dégradation des conditions de vie, mais aussi la peur d'un destin semblable à celui de la *Silicon Valley* où les prix du logement ont remis en cause une part de la compétitivité et d'ailleurs entraîné l'expansion de plusieurs entreprises étendard à Austin. On peut émettre l'hypothèse que cette fracture entre résidents de longue date et nouveaux venus fait écran aux inégalités internes à la société d'Austin, car elle tend à élargir la définition des victimes de la croissance à la classe moyenne.

3. L'aménagement au service d'une politique de rééquilibrage du peuplement ?

- 33 Face à ces mutations, des politiques de rééquilibrage sont mises en œuvre pour lutter contre les effets négatifs de la gentrification et de la crise du logement. L'étude des outils actuels et de leurs limites est instructive pour, ensuite, évaluer la portée d'une initiative issue de la société civile ayant pour objectif d'y remédier.

3.1 Une batterie d'instruments contraints, à plusieurs échelles

- 34 Contre la crise du logement abordable et les effets négatifs de la gentrification, identifiés comme défis prioritaires, politiques et aménageurs mobilisent tous les instruments à leur disposition. L'analyse de ceux-ci fait ressortir un ensemble de difficultés : d'abord dans le manque de coordination des échelles de gouvernement et de gouvernance, puis dans l'absence de priorité politique mise sur le logement abordable, qui apparaît comme un bénéfice communautaire parmi d'autres.
- 35 Les outils à disposition des aménageurs sont fortement contraints dans le contexte politique et juridique très conservateur du Texas, qui fait passer la protection des droits des propriétaires avant toute chose. Par conséquent, le contrôle des usages du sol est moins fort que dans d'autres États. La législation de l'État du Texas interdit notamment l'usage de zonages prescriptifs (*inclusionary zoning*) et donc l'imposition d'une part minimale de logements abordables dans les nouveaux développements résidentiels. La ville d'Austin est en outre régulièrement victime de campagnes de sape pendant la session législative de l'État du Texas (*Austin bashing*) pour défaire les législations municipales jugées trop contraignantes vis-à-vis des droits des propriétaires. La structure fiscale de l'État du Texas est un autre problème, déjà développé à propos des mécanismes d'aggravation de la gentrification, mais elle requiert aussi par ailleurs la collaboration avec les comtés, ce qui est source d'autres blocages.
- 36 Pour illustrer ces blocages, le *Homestead Preservation District* est un instrument intéressant, spécialement conçu pour lutter contre la gentrification. Il a été voté au parlement texan en 2005 grâce aux efforts d'Eddy Rodriguez, député démocrate représentant le 51^e district qui englobe l'Est d'Austin et le Sud-Est du comté de Travis. En 2007, le district en question a été tracé par le conseil municipal dans la partie Est d'Austin avec comme objectifs affichés de lutter contre la perte involontaire de leur propriété concernant les ménages à revenu bas ou modéré et de promouvoir la propriété et les opportunités locatives de logement abordable. Par le mécanisme financier du TIF (*Tax increment financing*), c'est-à-dire en utilisant les excédents dégagés par la hausse des taxes qu'induit la gentrification, le dispositif doit permettre d'acquérir des terrains et de financer la construction de logements en imposant qu'un pourcentage de ces derniers revienne aux ménages modestes. Mais l'usage du TIF requiert la participation à égalité du comté de Travis, point sur lequel aucun accord n'a encore été trouvé. Rick Perry, gouverneur du Texas, a mis son veto à la dernière tentative pour forcer le comté à participer en 2011. Cet exemple montre les difficultés structurelles à faire évoluer les instruments d'aménagement, du fait de divergences fortes entre la ville d'Austin et les autres échelles de gouvernement dont elle dépend.
- 37 Cependant, l'aménagement d'Austin souffre aussi de faiblesses internes. La planification générale (*comprehensive planning*) a longtemps été impuissante à réguler la croissance urbaine, ce qui a conduit la municipalité à développer des processus de planification à l'échelle des quartiers (*neighborhood*) en 1997 (McCann, 2003), fragmentant ainsi la gouvernance de l'aménagement. L'élaboration de plans de quartiers a été conçue comme une contrepartie offerte aux habitants de la zone de développement souhaité pour contrôler l'évolution de leurs quartiers. Le quartier a ainsi été érigé en modèle d'urbanisme, en même temps qu'il est devenu un échelon décisionnel clé dans l'aménagement du territoire urbain. Toutefois, en conséquence, la vision aménagiste et

les outils mis à son service ont été durablement fragmentés, laissant la ville orpheline de stratégies transversales ou globales qui pourraient promouvoir un intérêt général à l'échelle de la ville entière et mettre en cohérence les plans locaux des quartiers. Ce processus a tendance à alimenter le *NIMBYism*, attitude typique des individus qui refusent l'installation de sources de nuisances à proximité de leur habitation, et dont l'expression littérale signifie : « pas dans mon jardin », « *not in my backyard* » (Pacione, 2009). Les plans de quartiers ont donné lieu à des résultats très inégaux, dans un climat de défiance vis-à-vis de la ville et de ses objectifs de densification. Et la récente résurrection de la planification générale n'a fait qu'attiser cette méfiance avec l'épineuse question, toujours sujette à interprétation, de la subsidiarité des plans de quartier par rapport au plan général adopté en juin 2012.

- 38 Les blocages produits par l'échelon des quartiers sont bien illustrés par l'exemple des outils de redéveloppement interstitiel du tissu urbain (*infill tools*) créés en 2000. Ces outils doivent permettre d'étoffer le stock de logements en densifiant ponctuellement le tissu traditionnel des quartiers péri-centraux. Ils peuvent aussi promouvoir la création de logements abordables, d'une part, en augmentant l'offre de logements dans des quartiers prisés et, d'autre part, en faisant baisser le coût du logement mécaniquement du fait de la taille réduite des unités par rapport à celles du marché classique. En 2008, un outil conçu explicitement avec l'objectif de créer du logement abordable a même été ajouté à la liste. Il prévoit d'assouplir les contraintes de zonage existantes pour toute construction qui se conformerait au *SMART housing program* et serait destinée pendant 20 ans à des ménages gagnant 60 % du MFI ou moins. Mais ces *infill tools* doivent être adoptés un par un, quartier par quartier. L'adoption de ces outils se fait donc en fonction de l'équilibre entre la pression exercée par les prix du logement et la crainte du changement et de l'arrivée de nouvelles populations. La perception des *infill tools* comme outils de peuplement, du fait qu'ils peuvent entraîner des ruptures d'équilibre dans la population locale, est un obstacle à la mise en œuvre d'une politique de création de logement abordable.
- 39 Enfin, à cela vient s'ajouter le problème du manque de priorité politique mise sur le logement abordable, que ce soit au niveau des moyens financiers et humains engagés par la municipalité ou du fait de la concurrence avec d'autres bénéfices communautaires (*community benefits*).
- 40 Les bonus de densité sont un autre outil optionnel, qui concerne particulièrement les espaces les plus centraux. La ville accorde une densité plus forte que celle prévue par le zonage en échange d'investissements bénéficiant à la communauté dans son ensemble. Or le logement abordable est concurrencé par d'autres bénéfices communautaires comme la mise à disposition d'espaces publics, de petits parcs, d'œuvres d'art ou de parkings souterrains potentiellement moins coûteux. Le bénéfice communautaire « logement abordable » peut en outre être accompli soit en procurant un certain nombre d'unités abordables sur place, soit en contribuant à un fonds pour le logement abordable. La plupart des promoteurs choisissant la seconde option, la puissance publique n'est pas en mesure de construire des logements abordables au centre, du fait des prix du foncier. Les problèmes de l'éloignement des ménages modestes et de la faible accessibilité au centre restent donc entiers.
- 41 Le programme *SMART housing* lui-même est un programme optionnel qui souffre de la faiblesse des incitations qui lui sont attachées. En échange de la conformité aux principes du programme, qui exigent de réserver au moins 10 % des logements construits à des personnes gagnant moins de 80 % du revenu familial médian, le promoteur se voit

accorder un processus accéléré d'attribution du permis de construire ainsi que l'exemption de certains droits. Entre 2000 (date de sa création) et 2008, 1000 logements en moyenne ont été produits à travers ce programme. Mais, leur nombre a dramatiquement chuté depuis lors. On peut expliquer la disgrâce de ce programme, pourtant porté aux nues comme *best practice* dans des forums internationaux, par l'épuisement des financements de la ville (*housing bonds*) et par la longueur et la difficulté du processus d'acceptation du permis de construire. En effet, le département d'aménagement de la ville manque de moyens en personnel pour accélérer l'examen des permis de construire *SMART housing*, ce à quoi s'ajoute le manque de volonté politique pour leur donner la priorité promise sur les autres demandes de permis de construire.

- 42 Il y a donc une inadéquation flagrante entre le discours accompagnant les outils de limitation de la gentrification et leur efficacité, du fait de leur optionalité, de l'absence de priorité réelle donnée au logement abordable, des conflits d'échelle avec l'État du Texas, les comtés et les quartiers. Des composantes de la société civile se manifestent donc pour réclamer des changements et, caractéristique typique du fort engagement citoyen des habitants d'Austin, proposer et mettre en œuvre des solutions.

3.2 L'Alley Flat Initiative, révélatrice des problèmes et enjeux des politiques de peuplement

- 43 Le champ de l'aménagement à Austin se caractérise par une société civile très engagée, « l'une des plus engagées » selon certains observateurs (« *one of the most involved citizenry I have ever seen* », Betty Dunkerley, citée in Long, 2010 : 32). Une initiative issue de la société civile, l'*Alley Flat Initiative*, tente de s'attaquer au problème de la gentrification en recherchant des solutions innovantes, tout en militant pour la refonte des outils classiques de l'aménagement. C'est une étude de cas intéressante, d'une part parce qu'elle représente un projet issu de membres engagés de la société civile et montre leur stratégie pour convaincre élus, aménageurs et citoyens ; d'autre part, parce qu'elle envisage la résolution de la question du logement abordable à la fois comme une politique de peuplement (bien que cet aspect soit stratégiquement tu) et comme une politique d'aménagement et de développement durable contre l'étalement urbain.

3.2.1 Des acteurs issus de segments engagés de la société civile

- 44 L'*Alley Flat Initiative* (AFI) est une collaboration entre une entité de recherche au sein de l'Université du Texas à Austin, et deux organisations à but non lucratif agissant sur le terrain. Les acteurs associés pour porter ce projet sont :
- le *Center for Sustainable Development* (centre pour le développement durable ou CSD) appartenant au département d'architecture de l'Université du Texas à Austin (UT) ;
 - l'*Austin Community Design and Development Center* (centre de design et de développement communautaire d'Austin ou ACDDC), organisation communautaire à but non lucratif qui vise à rendre disponible des services de développement immobilier, d'architecture et de design à des publics qui n'ont d'ordinaire pas les moyens d'y recourir ;
 - la *Guadalupe Neighborhood Development Corporation* (corporation de développement du quartier Guadalupe ou GNDC), qui est une *Community Development Corporation* (corporation de développement communautaire ou CDC) spécialisée dans la construction et la réhabilitation de logements au service de la communauté de l'Est d'Austin.

- 45 La composition de cette association est révélatrice de la forte mobilisation d'une partie de la société civile, à commencer par le milieu universitaire, et de l'externalisation du traitement du logement abordable qui se retrouve pris en charge à l'échelle du quartier par des CDC.
- 46 L'engagement des universitaires est particulièrement fort, sur le plan scientifique d'une part, avec l'utilisation d'Austin comme terrain d'étude et, sur le plan personnel d'autre part, par la participation aux comités et commissions municipales, à divers groupes d'études pour la municipalité (*task force*) et à des projets associatifs ou entrepreneuriaux. L'ACDDC en est un bon exemple : il a été fondé par deux anciens étudiants de l'école d'architecture de UT, un architecte et une aménageuse. Trois professeurs exerçant dans cette école sont membres soit du comité de direction, soit de la commission de conseil, auxquels s'ajoutent un ancien professeur et le responsable du bureau du développement durable de l'université. De nombreux membres du corps professoral endossent ainsi un rôle d'expertise qu'ils combinent souvent avec des formes de militantisme citoyen.
- 47 Quant aux CDC, elles ont acquis un rôle primordial dans la création et la gestion du logement abordable avec le retrait progressif de la puissance publique du domaine de la production de logements (Wright, 1983), au point d'être désignées comme « tiers secteur » (Bacqué, 2002). Organisations à but non lucratif, les CDC ne dépendent que partiellement des fonds publics accordés par les programmes locaux ou fédéraux promouvant le logement abordable. Leur financement repose sur la gestion de leur parc de logements ainsi que sur des donations privées. Elles sont des entités très localisées, leur conseil d'administration devant être composé d'au moins 50 % d'habitants du quartier en question. Enfin, certaines ont étendu leur champ d'action à d'autres fonctions comme le développement commercial ou la formation professionnelle (Vidal et Keyes, 2005). Depuis sa fondation en 1981, la GNDC est restée focalisée sur sa mission de logement en réhabilitant et construisant des logements à destination de personnes justifiant un lien générationnel avec le quartier. Elle a ainsi, de fait, une forte dimension ethnique et sert principalement la population hispanique.

3.2.2 L'Alley Flat, ou les habits neufs de la densification interstitielle spontanée

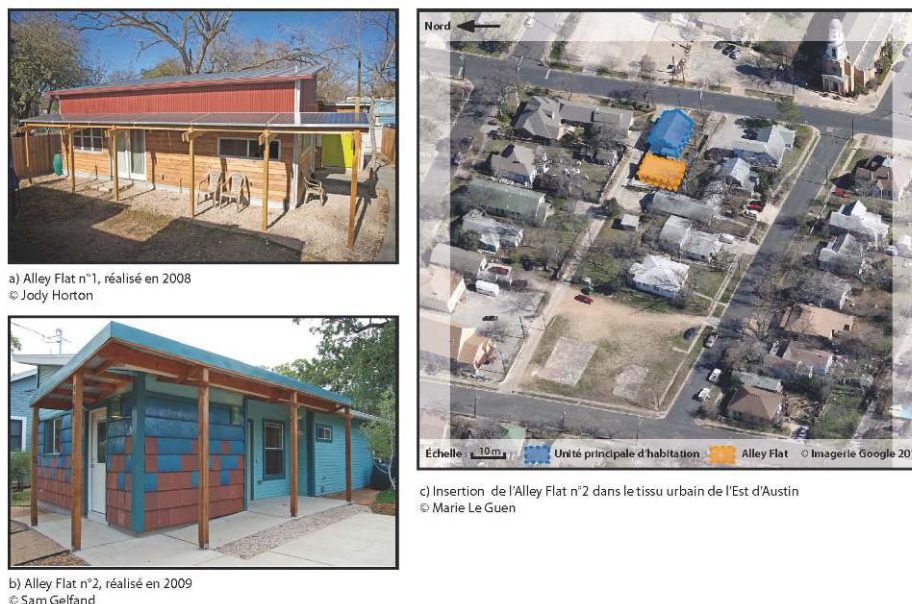
- 48 L'idée est née d'un projet d'étude de l'école d'architecture de UT qui enjoignait aux étudiants d'identifier les besoins des habitants de l'Est d'Austin en 2008 (Moore et Palleroni, 2008). Ces étudiants ont identifié la difficulté pour les populations locales à se maintenir dans leur logement face aux processus de gentrification, alors même qu'une large partie de la population hispanique était propriétaire de sa maison. La recherche de solutions a mené à la constitution de l'AFI, l'idée étant de promouvoir la construction d'unités secondaires d'habitation au fond des jardins des longues parcelles typiques des quartiers péricentraux.
- 49 Plusieurs spécificités locales se conjuguent pour rendre ce mode de développement particulièrement adapté au cas d'Austin. D'une part, dans l'Est d'Austin, 70 % des ménages sont propriétaires de leur logement, ce qui est bien supérieur à la moyenne d'Austin. Malgré de faibles revenus, les familles ont investi sur plusieurs générations dans l'achat de leur résidence. Par conséquent, il est possible de s'appuyer sur ce parc pour chercher à créer de nouveaux logements abordables, tout en préservant les logements existants en passe de ne plus être abordables. D'autre part, outre la profondeur typique des parcelles, le tissu urbain ancien est irrigué par un réseau d'allées de service, aujourd'hui sous-

utilisé. Autour de 1997, la ville a cessé de l'entretenir, mais il demeure dans le domaine public. Parfois devenues lieux d'insécurité, ces allées reflètent les inégalités croissantes dans la ville, certaines sont pavées, d'autres envahies par la végétation au point d'en barrer le passage. L'objectif de revitalisation de ce réseau a donné son nom à l'unité secondaire dénommée *Alley Flat*, soit littéralement « appartement sur allée ».

- 50 Sous une dénomination nouvelle, c'est en fait un type de bâti ancien qui est remis au goût du jour. Les garages convertis, appartements pour grand-mère ou belle-mère, maisons au fond du jardin, dépendances, unités d'habitation accessoires et appartements secondaires (*garage apartments, granny flats, mother-in-law apartments, back houses, dependencies, accessory dwelling units* et *secondary apartments*) sont une forme traditionnelle de logement, construits ordinairement pour s'adapter à la croissance des familles ou à la dépendance des anciens. Ils reviennent en vogue à Austin et ailleurs en Amérique du Nord face aux difficultés croissantes pour trouver un logement à prix abordable (Scott, 2006). Leur présence est ancienne dans les quartiers péricentraux, où ils s'insèrent dans le paysage essentiellement composé de maisons individuelles basses à l'architecture typique de *bungalow* (petit pavillon de plain-pied) en bois, avec un toit à pignons et un petit porche à l'entrée. Mais ils ont été mis hors la loi par les dispositions de zonage, ce qui a entraîné la dégradation de nombre d'entre eux en empêchant leur réhabilitation.
- 51 La logique soutenue par l'AFI est simple : il s'agit d'optimiser le patrimoine foncier pour construire et préserver du logement abordable en aidant les propriétaires en difficulté à demeurer dans leur propriété, malgré des taxes croissantes, grâce au revenu de la location de l'unité secondaire. Ce processus crée en même temps des opportunités locatives à prix modéré pour d'autres habitants. Ainsi le terrain est subdivisé dans la longueur et une seconde résidence est construite au fond du jardin, donnant souvent sur une allée, ce qui permet de séparer matériellement les parcelles (cf. Figure 2 c). Cela devrait apaiser le marché de l'immobilier par l'augmentation de l'offre de logements, par ailleurs de petite taille, donc structurellement moins chers, tout en densifiant les quartiers péricentraux.

Figure 2. "Une densification interstitielle à l'échelle du quartier"

Figure 2 : Une densification interstitielle à l'échelle du quartier



3.2.3 Adaptations et apories face aux enjeux de peuplement

- 52 L'argumentaire de l'AFI a été adapté aux résistances vis-à-vis de l'augmentation de la densité et l'arrivée de nouveaux habitants. L'aspect du peuplement est mis en sourdine à la fois en ce qui concerne les populations qui pourraient bénéficier des *Alley Flats* et l'augmentation de la densité de population. Avec la formule de « *workforce housing* », ou logement pour travailleurs, le discours de l'AFI insiste sur des catégories sociales relativement pauvres qui, malgré un salaire fixe, ne peuvent se loger à Austin : officiers de police, pompiers, instituteurs, infirmières... L'impact de leurs navettes sur les transports représente l'aspect le plus tangible de l'étalement urbain et des déséconomies qu'il implique. La rhétorique préférée est donc celle du développement durable en insistant sur les avantages de la situation en centre-ville et sur la réduction des navettes domicile-travail. Un autre concept central est celui de « *distributed infrastructure* », ou infrastructure répartie, qui promeut la dispersion de la production d'énergie solaire ainsi que de la capture des eaux de pluie de manière à diminuer les coûts croissants des réseaux et services municipaux. À partir d'un argument technique à portée environnementale, ce concept détourne l'image négative de la densification et milite pour des outils d'aménagement à l'échelle globale en opérant un parallèle implicite avec la ville comme organisme uni et interdépendant, au sein duquel l'élément individuel contribue au bon fonctionnement du tout.
- 53 Ainsi, en s'appuyant sur la vague environnementaliste (Swearingen, 2010) et sur l'idéal de la communauté de quartier par lesquelles Austin s'est définie très tôt, l'AFI contourne les aspects les plus polémiques. L'insistance sur l'esthétique et le cadre de vie des quartiers, ainsi que sur les bénéfices écologiques pour la communauté, se rapproche d'autres tendances urbanistiques, dont le *New Urbanism* qui met ces mêmes éléments en exergue.

Le quartier représente un idéal à la fois esthétique et fonctionnel, ainsi qu'une échelle d'aménagement privilégiée (Duany *et al.*, 2001).

- 54 La construction des deux premiers prototypes en 2008 et 2009 (cf. Figure 2 a et b) a révélé les mêmes difficultés auxquelles se heurtent les politiques d'aménagement : le manque de coordination des échelles de gouvernement et la trop grande dispersion de la gouvernance locale, du fait d'un système d'aménagement morcelé. Malgré l'existence des *infill tools*, la procédure d'acceptation des permis de construire reste très complexe et une majorité de plans de quartier ne les autorise pas. À cela s'ajoutent les difficultés de financement des *Alley Flats*, car les populations visées n'ont typiquement pas les moyens de réaliser l'investissement nécessaire à leur construction et l'échelle individuelle d'intervention ne permet pas de bénéficier d'économies d'échelle. L'AFI milite donc pour la création d'un code intégré du logement abordable qui permette de remédier à la dispersion des outils disponibles et de créer des financements accessibles à de petites opérations. Cela nécessiterait de réanimer le programme *SMART housing* en procurant des avantages plus incitatifs en échange de services rendus à la communauté en matière de logement abordable et d'écologie (Moore, 2011). L'AFI cherche aussi à convaincre les autorités fiscales de la nécessité d'autoriser un gel des taxes de propriété si les logements sont loués à prix abordable. Enfin, sur le modèle de Santa Cruz (Californie) qui a mis à disposition de sa population un petit nombre de modèles d'unités secondaires d'habitation (City of Santa Cruz, 2003), l'AFI poursuit l'étude des possibilités de massification de la production d'*Alley Flats* afin de les mettre à la portée des propriétaires à revenus modestes (Wilson, 2009).

Conclusion

- 55 À Austin, une petite part de la population a récemment revalorisé dans ses pratiques la centralité urbaine, entraînant la réapparition de son corollaire polémique dans les débats : la densité. L'AFI, tout en cherchant à limiter les effets négatifs induits par la revitalisation du centre, est une manifestation et un élément de diffusion de cette nouvelle « culture urbaine ». Elle tente de faire évoluer les représentations et les pratiques de la ville chez un public plus large en l'incluant dans un paradigme qui rend le changement nécessaire : celui du développement durable. Mais, elle s'appuie aussi sur des éléments structurants de l'identité politique d'Austin comme les quartiers et la conscience environnementale. Cependant, malgré le silence stratégique sur les objectifs de peuplement et l'adaptation du produit urbanistique à la sensibilité locale, de nombreux obstacles restent à surmonter, notamment l'inadaptation des outils d'aménagement qui dépendent de l'État du Texas.
- 56 L'histoire de l'aménagement urbain à Austin a mis en lumière la puissance des outils d'aménagement et notamment de planification sur la répartition de la population ainsi que la rémanence de leurs effets. Il est donc d'autant plus étonnant d'observer l'actuelle paralysie des politiques d'aménagement face aux mutations socio-spatiales qui affectent le cœur de l'agglomération. Les nouvelles recompositions territoriales autour du centre urbain se manifestent par des mouvements de gentrification et d'éloignement des populations ethniques minoritaires. Mais les enjeux en termes d'ethnicité et de pauvreté sont en partie masqués par le remaniement des termes du discours sur le peuplement. La division de plus en plus fonctionnelle entre les catégories de population selon un critère de créativité et la dichotomie croissante entre résidents de longue date et nouveaux

venus font écran aux autres fractures, spatiales, ethniques et sociales, de la société d'Austin.

- 57 La position des politiques d'aménagement vis-à-vis des enjeux de peuplement demeure ambiguë. D'un côté, le discours politique insiste sur la limitation des effets de la gentrification, mais les instruments apparaissent inefficaces du fait des conflits d'échelle et de l'absence de priorité dans les outils optionnels. D'un autre côté, l'adoption de stratégies d'attractivité économique et démographique remet en cause ces efforts du fait des conséquences inflationnistes de la croissance sur les marchés immobiliers et des recompositions socio-spatiales qu'elles entraînent, avec la gentrification des quartiers centraux et la suburbanisation des populations les plus pauvres. L'enjeu est d'autant plus important que la ville d'Austin dans son ensemble devient inaccessible aux ménages les moins aisés. Le problème se transpose donc à l'échelle de l'aire métropolitaine sur laquelle aucune structure de gouvernement n'a autorité. On retrouve là le défi de la constitution d'une échelle métropolitaine de gouvernance aux États-Unis, qui permettrait de mieux gérer, au-delà des limites juridictionnelles de la ville-centre, la question de plus en plus pressante des déséquilibres du peuplement et des impacts sociaux et environnementaux.

BIBLIOGRAPHIE

- Almanza, S., Herrera, S. et Almanza, L. (2003), *SMART Growth, Historic Zoning, and Gentrification of East Austin : Continued Relocation of Native People from their Homeland*, PODER, Austin.
- Arnaud, L., Le Bart, C. et Pasquier, R. (sous la direction de) (2005), « Les idéologies émergentes des politiques territoriales », *Sciences de la société*, 65, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse.
- Authier, J.-Y. et Bidou-Zachariasen, C. (2008), « Éditorial : La question de la gentrification urbaine », *Espaces et sociétés*, 1, 132-133, pp. 13-21.
- Bacqué, M. H. (2002), « Les entreprises communautaires nord-américaines, un tiers secteur logement », *Mouvements*, 1, pp. 68-74.
- BBC Research and Consultant (2009), *Comprehensive Housing Market Study*, City of Austin, Austin.
- Bidou-Zachariasen, C. (sous la direction de) (2003), *Retours en ville : des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*, Descartes & Cie, Paris.
- City of Santa Cruz (2003), *Accessory Dwelling Units Manual*, Santa Cruz.
- Community Action Network (1999), « Through the Roof », consulté le 01.12.2012, <http://www.caction.org/housing/ThroughTheRoofRpt/TOC.html>
- Duany, A., Plater-Zyberk, E. et Speck, J. (2001), *Suburban Nation : The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream*, North Point Press, New York.
- Engelking, S. E. (1996), « Austin's Opportunity Economy : A Model for Collaborative Technology Development », *Annals of the New York Academy of Sciences*, 798, 1, pp. 29-47.

- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class : And how it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York.
- Houston, O. E. (2011), « Commentary : E pluribus unum, Austin », *Austin American Statesman*, 19.02.2011.
- Humphrey, D. C. (1997). *Austin : A History of the Capital City*, Texas State Historical Association, Austin.
- Glass, R. (1964), *Introduction to London : Aspects of Change*, Center for Urban Studies, Macgibbon & Kee, London.
- Grodach, C. (2011), « Before and After the Creative City : The Politics of Urban Cultural Policy in Austin, Texas », *Journal of Urban Affairs*, **34**, 1, pp. 81-97.
- Hudgins, M. (2012), « In Texas's Capital, Construction on Many Corners », *New York Times*, 4.08.2012.
- Koch and Fowler Engineers (1928), *A City Plan*, City of Austin, Austin.
- Launay, L. (2011), *Les politiques de mixité par l'habitat à l'épreuve des rapports résidentiels : Quartiers populaires et beaux quartiers à Paris et à Londres*, Thèse de doctorat, Paris Ouest Nanterre La Défense.
- Le Guen, M. (2012), « Le dilemme entre compétitivité économique et cohésion sociale dans l'aménagement de l'espace urbain d'Austin, Texas : un conflit d'échelles ? », *Communication au colloque « La ville compétitive, à quel prix ? »*, Université Paris X, Nanterre, 19-20 janvier 2012.
- Long, J. (2009), « Sustaining Creativity in the Creative Archetype : The Case of Austin, Texas », *Cities*, **26**, 4, pp. 210-219.
- Long, J. (2010), *Weird City : Sense of Place and Creative Resistance in Austin, Texas*, University of Texas Press, Austin.
- Mathon, S. (2006), *Building Permits Patterns as Gentrification Indicator in East Austin, 1990-2005*, rapport d'étude « Introduction to GIS 2006 », University of Texas, Austin.
- Maumi, C. (2008), *Usonia ou Le mythe de la ville-nature américaine*, Editions de la Villette, Paris.
- McCann, E. J. (2003), « Framing Space and Time in the City : Urban Policy and the Politics of Spatial and Temporal Scale », *Journal of Urban Affairs*, **25**, 2, pp. 159-178.
- McCann, E. J. (2007), « Inequality and Politics in the Creative City-Region : Questions of Livability and State Strategy », *International Journal of Urban and Regional Research*, **31**, 1, pp. 188-196.
- McCann, E. J. (2008), « Livable City/Unequal City : The Politics of Policy-Making in a « Creative » Boomtown », *Revue Interventions économiques*, 37, pp. 1-24.
- Molotch, H. (1976), « The city as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place », *Cities and Society*, **82**, 2, pp. 15-27.
- Moore, S. A. et Wilson, B. B. (2009), « Contested Construction of Green Building Codes in North America : The Case of the Alley Flat Initiative », *Urban Studies*, **46**, 12, pp. 2617-2641.
- Moore, S. A. (sous la direction de) (2011), *S.M.A.R.T. Housing : A Review and Recommendations*, University of Texas, Austin.
- Moore, S. A. et Palleroni, S. (sous la direction de) (2008), *The Alley Flat Initiative*, rapport d'étude « Topics in Sustainable Development 2008 », University of Texas School of Architecture, Austin.

- Mueller, E. J. et Dooling, S. (2011), « Sustainability and Vulnerability : Integrating Equity into Plans for Central City Redevelopment », *Journal of Urbanism : International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, **4**, 3, pp. 201-222.
- Orum, A. M. (1987), *Power, Money and the People : The Making of Modern Austin*, Texas Monthly Press, Austin.
- Pacione, M. (2009), *Urban Geography : a Global Perspective*, Routledge, New York.
- Peck, J. (2005), « Struggling with the Creative Class », *International journal of urban and regional research*, **29**, 4, pp. 740-770.
- Rérat, P., Söderström, O., Piguët, E. et Besson, R. (2010), « From Urban Wastelands to New-Build Gentrification : The Case of Swiss Cities », *Population, Space and Place*, **16**, 5, pp. 429-442.
- Robinson, R. (2011), Interview vidéo pour *Austin American Statesman*, consultée le 1.12.2012, <http://www.austin360.com/videos/news/ryan-robinson-2010-census/vfjfb/>, 14.04.2011.
- Sandercock, L. (2004), « Towards a Planning Imagination for the 21st Century », *Journal of the American Planning Association*, **70**, 2, pp. 133-141.
- Scott, J. (2006), « The Apartment Atop the Garage is Back in Vogue », *New York Times*, 2.12.2006
- Smith, N. (2003), « La gentrification généralisée : d'une anomalie locale à la « régénération » urbaine comme stratégie urbaine globale », in : Bidou- Zachariasen, C. (sous la direction de) (2003), *Retours en ville : des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*, Descartes & Cie, Paris, pp. 45-72.
- Swearingen, W. S. (2010), *Environmental City : People, Place, Politics, and the Meaning of Modern Austin*, University of Texas Press, Austin.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F. et Rodriguez, A. (2002), « Neoliberal Urbanization in Europe : Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, **34**, 3, pp. 542-577.
- Toohy, M. (2010), « City plan in 1970s reflected what Austinites wanted, but not all of it was implemented », *Austin American Statesman*, 25.09.2010.
- Tretter, E. M. (2012), « Contesting Sustainability : 'SMART Growth' and the Redevelopment of Austin's Eastside », *International Journal of Urban and Regional Research*, **34**, 1, pp. 297-310.
- Vidal, A. et Keyes, L. (2005), « Beyond Housing : Growing Community Development Systems », The Urban Institute, Washington.
- Wilson, B. B. (sous la direction de) (2009), *The East Austin House Farm*, rapport d'étude « Topics in Sustainable development 2009 », University of Texas School of Architecture, Austin.
- Wright, G. (1983), *Building The Dream. A Social History of Housing in America*, MIT Press, Cambridge.

NOTES

1. [Toute tâche technique implique une décision... à propos de ce qui compte]
2. Numéro 2 sur l'index de créativité en 2002, Austin est passée en première position en 2004.
3. Traduction littérale d'*affordable housing*, le logement abordable est défini relativement aux revenus d'un ménage. Le coût du logement ne doit pas excéder 30 % du revenu familial. Mais c'est pour les classes les plus pauvres que ce problème est le plus aigu. Les programmes de logement abordable s'adressent donc, suivant leurs objectifs, à des ménages gagnant moins de 30, 60 ou

80 % du revenu familial médian pour la location, contre plus de 120 % en général pour l'accès à la propriété.

4. Cette étude se fonde sur un travail de recherche de Master 2, la participation à l'organisation d'une exposition à propos de l'*Alley Flat Initiative* en 2010, l'observation de réunions publiques, puis, dans le cadre d'un travail de doctorat, sur la réalisation de nouvelles interviews d'acteurs en 2011 et 2012, et sur l'analyse de la littérature grise, des articles de presse et d'opinion.

5. « *There has been considerable talk in Austin, as well as other cities, in regard to the race segregation problem. This problem cannot be solved legally under any zoning law known to us at present. Practically all attempts of such have been proven unconstitutional. [...] The nearest approach to the solution of the race segregation problem will be the recommendation of this district [just east of East Avenue] as a negro district; and that all the facilities and conveniences be provided the negroes in this district, as an incentive to draw the negro population to this area* ». Cette traduction et toutes les suivantes sont de la responsabilité de l'auteure, sauf indication contraire.

6. Les limites d'imperméabilisation ont été réduites à une fourchette allant de 15 à 25 % du lot contre 40 à 80 % pour les développements résidentiels et jusqu'à 95 % pour les bâtiments commerciaux dans le reste de la ville.

7. « *the regeneration of a given area often increases the attractiveness of neighbouring areas in which a phenomenon of replacement may occur through 'price shadowing' (indirect eviction effect through the inflation in land and property value).* »

8. « *several sorts of macro-level changes that have occurred that have all of a sudden created a very different type of cachet for East Austin in term of attractiveness to the market.* »

9. Et qui signifie plus prosaïquement que, pour trouver un logement, moins le salaire est élevé, plus la route à parcourir est longue...

10. Anagramme pour *Safe, Mixed-Income, Accessible, Reasonably-Priced, and Transit-Oriented housing* soit logement « sain », pour une « mixité de revenus », « accessible », à « coût raisonnable » et à « proximité de transports publics ».

RÉSUMÉS

La croissance démographique et économique rapide de la ville d'Austin, capitale du Texas, bouleverse les équilibres socio-spatiaux antérieurs. L'analyse des outils d'aménagement, par rapport aux catégories de population sur lesquelles ils reposent plus ou moins tacitement, permet d'évaluer les conséquences des politiques urbaines en termes de peuplement. Les politiques de développement économique ont longtemps imprimé leur marque au schéma de peuplement, relayées par les politiques d'aménagement. Alors que le contexte de compétition accrue entre les territoires pour la captation des diverses ressources mobiles a érigé l'attraction des catégories sociales moyennes et supérieures en enjeu fort du développement urbain, la question du rôle des politiques d'aménagement apparaît cruciale pour en gérer les conséquences socio-spatiales, notamment la gentrification des quartiers de l'Est d'Austin. La ville est passée d'une situation de ségrégation raciale planifiée à une situation de « ségrégation compétitive », dans un contexte de crise du logement aiguë qui met à l'épreuve les différents outils d'aménagement disponibles et interroge les priorités des politiques urbaines.

The fast-paced demographic and economic growth of Austin, the capital of Texas, is disrupting the previous socio-spatial distribution. The urban policies' consequences in terms of population

can be assessed through the analysis of the planning tools and the demographic categories they are based on. The economic development policies have long conditioned the population distribution, assisted by the planning policies. Nowadays, the sharpened competition between territories has made of the attraction of superior and middle class populations a high stake for urban development. The issue of the planning policies' role is crucial to manage the resulting socio-spatial consequences, particularly the gentrification of East Austin neighborhoods. From an established racial segregation pattern, the city has now transitioned to a "competitive segregation" pattern, with a sharp affordable housing crisis that is putting to the test the various planning tools available and questioning the urban policies' priorities.

INDEX

Mots-clés : Austin, quartier central, outil d'aménagement, ségrégation, logement abordable

Keywords : central neighborhood, planning tool, gentrification, affordable housing

AUTEUR

MARIE LE GUEN

Doctorante

Université Lyon 2

Laboratoire IRG, UMR 5600 EVS

mcleguen@gmail.com